

## AVRUPA BİRLİĞİ BELGELERİNDE SOSYAL POLİTİKA

### Documents on European Union Social Policy

Betül Altuntaş

SHU, Sosyal Hizmetler ve Çocuk  
Esirgeme Kurumu Gn. Md., Ankara İl  
Sosyal Hizmetler Md.

#### ÖZET

Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde ekonomik ve teknik işbirliği, ortak politik karar verme sürecinin ilk aşamasını oluşturmuş, 'Avrupa Sosyal Alanı' kavramı ise ilk kez, Tek Avrupa Senedi ile ortaya atılmıştır. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı, temel sosyal haklar modeli çizmekle birlikte çizilen model, asgari bir model oluşturmuştur. Maastricht Antlaşması ise, Topluluk sosyal politikasının gelecekteki hedeflerini teyit etmiş, bu gelecekteki hedeflere öğrenim ve mesleki eğitim, ekonomik ve sosyal bütünleşme ve sosyal diyalogu ise eklemiştir. Kuşkusuz, Avrupa Birliği'nde sosyal politika konusunda ciddi adımların atılması oldukça yenidir. Bu makalede Avrupa Birliği'ne giden yolda atılan adımlar, sosyal politika yönelimleri açısından ele alınmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Sosyal Politika, Avrupa Birliği, Avrupa Birliğinin Yapısı

#### SUMMARY

The economical and technical cooperation has formed the first phase of the joint political decision giving in the process of the unification of Europe, and the 'European Social Field' concept has been put forward, for the first time, by Single European Contract. Although the European Community Social Condition, draws the basic social rights model, the model drawn has formed a minimum model. Whereas the Maastricht Agreement confirmed the conventional aims of the social policy of the Union and added the education and professional training, economical and social unification together with social dialogue to these conventional aims. Of course, the throwing of the serious steps in the social policy subject in the European Union is rather new. In this article, the steps thrown, in the way which leads the European Union, has been handled from the point of view of social policy approaches.

**Key Words:** Social Policy, European Union, European Union Structure

#### GİRİŞ

Avrupa'nın birleşmesi tartışmaları II. Dünya Savaşı sonrası ağırlıklı olarak ekonomik birleşmeyi öngörmüştür. 1947'de Birleşmiş Milletler bünyesinde oluşturulan Avrupa için Ekonomik Komisyon ve 1948'de Avrupa'da Amerikan yardım planını uygulama adına oluşturulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü ekonomik gelişmeyi ve bütünleşmeyi hedeflemiştir. Aynı yıl toplanan Avrupa Kongresinde, ekonomik ve politik birlik temelinde bir Avrupa Konyeyi oluşturulması kararlaştırılmış, bir yıl sonra da 1949'da Strasbourg' da Avrupa Konyeyi kurulmuştur. Sürecin öncülerinden Jean Monnet, Avrupa'daki bütünleşme sürecinin ve ulusal sınırlar

lar ötesi işbirliğinin özel işlevsel süreçler sonucu olacağı görüşündedir. Nitekim ekonomik ve teknik işbirliği, ortak politik karar verme sürecinin ilk aşamasını oluşturacaktır (Modeller, Wise, Gibb 1994). Avrupa Birliğinde sosyal politika konusunda ciddi adımların atılması ise oldukça yenidir. Bu makalede, Avrupa Birliğine giden yolda atılan adımlar, sosyal politika yönelimleri açısından değerlendirilecektir.

### **1. Tek Avrupa Senedine Kadar Sosyal Politikanın Gelişimi**

Bu yoldaki girişimler, üç toplulukla somutlaşmıştır. Avrupa Topluluğu terimi aslında farklı zamanlarda ve farklı antlaşmalarla kurulmuş olan bu üç topluluğu ifade etmektedir:

1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
2. Avrupa Ekonomik Topluluğu
3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

Söz konusu birinci Topluluk, 1951 yılında Paris Antlaşması ile diğer iki topluluk ise 1957 yılında Roma Antlaşması ile kurulmuştur. Bu üç Topluluğu kuran antlaşmalarda yer alan sosyal politikaya ilişkin düzenlemeler ise şöyledir.

#### **1.1. Paris Antlaşması'nda Sosyal Politikaya İlişkin Düzenlemeler:**

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, kömür ve çelik için bir Ortak Pazar yaratmak amacıyla kurulmuştur. Avrupa'nın kömür ve çelik üretimini ortak bir 'Yüksek Otorite' altında toplayarak temel iki savaş sanayii maddesini ülkelerin ulusal denetimlerinden çıkarmak bu anlaşmanın ana temasını oluşturmuştur (Barışık, 1988). Paris Antlaşmasının sosyal politika yönelimi şu maddelerle ifade bulunmuştur. Kömür ve Çelik Endüstrisinde çalışan işçilerin çalışma koşulları ve yaşam seviyeleri-

nin yükseltilmesinin gerçekleştirileceği' (Md. 3), 'işçilerin mevcut olan ve yeni kurulacak sanayilerde pazar imkanlarına ve teknik değişikliklere bağlı olarak yeniden istihdam edilebileceklerini ve onların iş ve yaşam koşullarının yükseltileceği' (Md. 46-48), kömür ve çelik endüstrisinde iş güvenliğine ilişkin araştırmaların yapılmasının teşvik edilmesi (Md. 55), işsizlik sorununa çözüm getirilmesi (Md. 56), çalışanlara ücret garantisi getirilerek 'kömür ve çelik endüstrisinde çalışan işçilere uygun bir ücret ödenmesinin garanti altına alındığı' (Md. 68), 'kömür ve çelik endüstrisinde çalışan işçilere tam sosyal güvenliklerine ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla serbest dolaşım hakkı' (Md. 69) tanındığı belirtilmektedir.

#### **1.2. Roma Antlaşması'nda Sosyal Politikaya İlişkin Düzenlemeler**

1954 yılından itibaren Birleşik Avrupa'ya ilişkin girişimler hız kazanmıştır. Bu süreçte tasarlanan ise, ortak kurumların oluşturulması, ulusal ekonomilerin gelişerek bütünleşmesi, ortak pazarın oluşturulması ve sosyal politikanın uyumlaştırılmasıdır. Bu tasarılar 1957'de somutlaşmış, Roma Antlaşması'yla, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur. Roma Antlaşması, uzun dönemli siyasal amaçlara rağmen ekonomik bütünleşme temeline dayanmış, ekonomik ve ticari amaçlar gerçekleştiğinde sosyal ilerlemenin kendiliğinden gerçekleşeceğini varsaymıştır. Sosyal politikaya ilişkin hedeflerini ikincil hukuk kurallarına bırakmış, bu düzenleme Topluluğunun 1973 yılındaki ilk genişlemesine kadar sürmüştür (Archer, Butler, 1992). Roma Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin yönelimi şöyledir. İşçilerin serbest

dolaşımında Topluluğun yetkileri (Md. 48- 51), aynı iş için kadın ve erkek arasında ücret eşitliğinin sağlanması (Md. 119), Ortak Pazarda işçilerin istihdam olanaklarını iyileştirmek ve onların mesleki ve coğrafi hareketliliğini arttırmak görevine sahip olacak bir Avrupa Sosyal Fonunun kurulması (Md. 123), bölgesel dengesizliklerin düzelmesi için yapılacak yatırımları destekleyecek Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması (Md. 130) ile ilgili hükümler. Ayrıca Antlaşmanın üçüncü başlığı gereğince 'üye devletler el emeğinin gelişmede eşitliğini sağlamaya yardım edecek şekilde yaşama ve iş koşullarının iyileştirilmesini hızlandırmak' gereğinde anlaşmaktadır (Md. 117).

Topluluk sosyal politikasının genişletilmesi sürecinde 'sosyal eylem programları' önemli bir rol oynamıştır. İlk program, petrol krizi nedeniyle yaygınlaşan işsizlik sorununa yönelmiş ve diğer eylem programlarının amaçlarını açıklamıştır. Avrupa Topluluğu politikalarının, istihdam üzerine etkisini ve gücünü kaybeden imalat ve ağır sanayi ile ayırıcı olan bölgelerde işgücü fazlasını yeniden eğitmek için Avrupa Sosyal Fonu'na artan bir rol verilmesi amaçlanmıştır (Archer, Butler, 1992). Avrupa Sosyal Fonu, giderek, gençlerin iş becerileri, talepleri ve yeniden eğitimi, uzun süreli işsizlik, kadınlar ve diğer sosyal gruplar üzerinde yoğunlaştırılmıştır.

## 2. Tek Avrupa Senedi

1980'lerin başlarında Topluluk, ekonomik ve sosyal alanda karşılaştığı güçlükler nedeniyle çeşitli arayışlar çirmişti. 1981 yılında Fransa'nın dönem başkanlığı sırasında Konsey'e sunulan bir memorandumla Topluluğun yeniden can-

landırılmasından söz edilmiştir. Topluluğun yeniden canlandırılması ile birlikte ilk kez bir 'Avrupa Sosyal Alanı' kavramı ortaya atılmıştır. Oluşturulması amaçlanan Avrupa Sosyal Alanı, istihdam konusunu topluluk sosyal politikasının en temel unsuru haline getirmeyi, işçi-işveren diyalogunu yoğunlaştırmayı, özellikle uluslararası şirketler ve teknolojik değişim konusunda işçilere bilgi aktarımını ve onlara danışılması sürecini geliştirmeyi, sosyal korunma alanında işbirliği ve karşılıklı görüşmeleri arttırmayı amaçlamaktadır (Aslantepe, 1989).

Konsey, 1984 yılında verdiği bir kararda da sosyal politikaya ağırlık verme yönündeki tutumunu sürdürmüş, Topluluğun uluslararası rekabet karşısında, sosyal bütünleşmesini sağlayamadığı taktirde, ekonomik bütünleşmesini sağlayamayacağını, bu nedenle sosyal politikaları ekonomi, para ve endüstri politikaları ile aynı temel üzerinde geliştirmek zorunda olduğunu belirtmiştir. Temmuz 1985'de oluşturulan ve Topluluk üyesi ülkelerde farklı uygulamaların uyumlaştırılmasını hedefleyen 'White Paper', temelde, 1992'de tamamlanması hedeflenmiş olan Tek Pazarı yönelik çeşitli teklifler getirmiştir. 'White Paper', ekonomik ve sosyal alanda bir bütünlük oluşturulmasının Tek Pazarın tamamlanmasında, önemli bir adım olacağını belirterek o tarihe kadar benimsenen 'aktif sosyal politika' anlayışını değiştirmiş ve yerine sosyal boyutu ön planda tutan 'dinamik sosyal politika' anlayışını getirmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda Tek Avrupa Senedi 1986 yılında imzalanarak 1987'de yürürlüğe girmiştir. Tek Avrupa Senedi'nin getirdiği yeni sosyal politika anlayışı,

temelde şu noktalar üzerinde belirlenmiştir:

Avrupa topluluklarının uzun dönemdeki amaçlarının bir Avrupa Birliği oluşturmak, üye devletlerin, kendi anayasaları ile yasalarında insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması, Avrupa Konvansiyonu ile Avrupa Sosyal Şartı'nda yer alan özgürlük, eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine dayanan bir demokrasiyi korumaya kararlı oldukları, ekonomik ve sosyal durumu iyileştirme amacına yönelik olarak ortak politikaların oluşturulması gereği.

Tek Avrupa Senedi ile Roma Antlaşması'nın 3. başlığında yer alan 'sosyal politika' bölümüne 118a ve 118b maddeleri eklenmiştir. 118a maddesi, üye devletlerin, işçilerin güvenliği ve sağlığını korumak için çalışma ortamını iyileştirmeye gayret etmelerini, bu alandaki şartların uyumlaştırılmasını ve geliştirilmesini amaç edinmeleri hükmünü getirirken 118a maddesinin ikinci fıkrası ile Roma Antlaşması'ndan farklı olarak, Konsey'e işçilerin güvenlik ve sağlığını korumak üzere mevzuat oluşturma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, Konsey'in sosyal politika konularında Avrupa Parlamentosu ile işbirliği yapması öngörülerek hem sosyal politikaya daha çok ağırlık verilmiş hem de bu konularda, teklif oluşturma, tartışma ve görüşme alanı genişletilmiştir.

Roma Antlaşması'na eklenen 118 b Maddesi; 'Komisyonun, Avrupa düzeyinde çalıştıranlar ve çalışanlar arasında her iki tarafın da istemesi durumunda anlaşma biçimini de alabilecek diyalogu geliştirmeye gayret edeceği' ifadesi ile 1981 yılında ortaya atılan 'Avrupa Sosyal Alanı'nın en

önemli unsuru olan sosyal diyalogu gündeme getirmiştir (Gökdere, 1990). Tek Avrupa Senedi, bütünleşme sürecinde ekonomik politikalar kadar sosyal politikaların da önem taşıdığına işaret etmiş, dinamik bir sosyal politikayı başlatmıştır.

### 3. Avrupa Sosyal Şartı

Bu bölümde Avrupa Konseyi'nin Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Topluluğu'nun Topluluk Temel Sosyal Hakları Şartı (Topluluk Sosyal Şartı) sosyal politika yönelimi açısından birlikte değerlendirilecek ve nitelik farklılıkları üzerinde durulacaktır.

Avrupa Sosyal Şartı on yıllık bir hazırlık döneminin ardından Avrupa Konseyi üyesi 16 devlet temsilcisiince 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanarak kabul edilmiştir. 35. Maddesinin 2. fıkrası gereğince yürürlüğe girmesi için gerekli olan beşinci onayın gerçekleşmesinden sonra 26 Şubat 1965'te yürürlüğe girmiştir. 1.4.1996 tarihinde Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart'la birlikte 31 sosyal hak güvenceye alınmıştır. Birinci bölüm, gerçekleştirilecek sosyal politikanın amacını oluşturan haklar ve ilkelerden, ikinci bölüm, güvenceye alınan sosyal haklardan oluşmaktadır. Güvenceye alınan sosyal hakları şu genel başlıklar altında toplamak mümkündür (Gülmez, 1990):

#### Çalışmaya ve Çalışanların Korunmasına İlişkin Haklar

- Çalışma Hakkı (Md. 1)
  - Adil Çalışma Koşulları (Md. 2)
  - İş Güvenliği ve İşçi Sağlığı Hakkı (Md. 3)
  - Adil Ücret Hakkı (Md. 4)
  - Çocukların ve Gençlerin Korunması Hakkı (Md. 7)
  - Çalışan Kadınların Korunma Hakkı (Md. 8)
- #### Sendikalar Hakkında
- Sendika Hakkı (Md. 5)
  - Toplu Pazarlık Hakkı (Md. 6)

### Mesleğe Yönelme ve Mesleksel Eğitime İlişkin Haklar

Mesleğe Yönelme Hakkı (Md. 9)  
 Mesleki Eğitim Hakkı (Md. 10)  
 Bedensel ya da Zihinsel Engellilerin Mesleki Eğitimi ile Mesleksel ve Sosyal Yeniden Uyum Hakkı (Md. 15)

### Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardıma İlişkin Haklar

Sosyal Güvenlik Hakkı (Md. 12)  
 Sosyal ve Tıbbi Yardım Hakkı (Md. 13) - Sağlığın Korunması Hakkı (Md. 11)  
 Sosyal Hizmetlerden Yararlanma Hakkı (Md. 14)

### Ailenin, Ananın ve Çocuğun Korunmasına İlişkin Haklar

Ailenin Sosyal, Hukuksal ve Ekonomik Korunma Hakkı (Md. 16)  
 Ananın ve Çocuğun Sosyal ve Ekonomik Korunma Hakkı (Md. 17)

### Göçmen İşçilere İlişkin Haklar

Diğer Sözleşmeciler Tarafından Ülkesinde Gelir Getirici Bir İş Yapma Hakkı (Md. 18)

Çalışan Göçmenlerin ve Ailelerinin Korunma ve Yardım Hakkı (Md. 19)  
 1988 tarihli ek protokol ile aşağıda sıralanan sosyal haklar da, Sosyal Şartın güvenceye aldığı sosyal haklar arasında yer almıştır.

- Çalışma Yaşamında Cinsler Arasında Fırsat Eşitliği (Md. 20)
- Çalışanların Bilgi Edinme ve Kendilerine Danışılma Hakkı (Md. 21)
- İş Koşullarının Saptanmasına Katılma Hakkı (Md. 22)
- Yaşlıların Sosyal Korunma Hakkı (Md. 23)

Gözden Geçirilen Sosyal Şart ile Sosyal Şarta giren yeni maddeler ise ana hatlarıyla şöyledir (Gülmez, 1996).

- İşten Çıkarılma Halinde İşçinin Korunması (Md. 24)
- İşçinin İşverene Karşı Olan Alacaklarının Korunması (Md. 25)
- İş Yaşamında Çalışanın Onurunun Korunması (Md. 26)

- Aile Sorumlulukları Olan Çalışanların Fırsat ve İşlem Eşitliği (Md. 27)
- İşçi Temsilcilerinin İşyerinde Korunmaları ve Kolaylıklardan Yararlanmaları (Md. 28)
- Toplu İşten Çıkartılmalarda Bilgi Alma ve Kendilerine Danışılma (Md. 29)
- Yoksulluğa ve Toplumdan Dışlanmaya Karşı Korunma (Md. 30)
- Konut Hakkı (Md. 31)

### 4. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı

Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı, ekonomik işbirliğine paralel olarak sosyal işbirliğinin sağlanması, başka bir deyişle 'Avrupa Sosyal Alanı' yaratılmasının ve 'Avrupa Modeli' oluşturulması çabalarının bir ürünüdür. Çalışma ve yaşam koşullarının birçok yönünü düzenleyen ve üye devletlerden on birinin üzerinde birleştiği 'olmazsa olmaz' türünden temel ilkelere dile getirmektedir (Süral, 1990).

Mayıs 1987 tarihinde toplanan Sosyal İşler Bakanları Konseyi, dönemin Belçikalı bakanının girişimiyle 'çalışanların sorgulanamayacak nitelikteki temel sosyal haklarının' belirlenmesine, 'tek pazarın sosyal boyutunu ortaya koyan ve işçi- işveren tarafı için bir temel haklar platformu' oluşturulmasına gerek duyulduğu görüşünde birleşmişlerdir. 1988 Mayıs ayında Avrupa Komisyonu dönem başkanı Jacques Delors, Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC) Kongresinde Avrupa Sosyal Birliğinin güçlenmesine ve sosyal diyaloga temel oluşturacak bağlayıcı nitelikte işçi ve işveren taraflarınca müzakereler yoluyla belirlenecek, direktif ya da şart biçiminde somutlaşacak bir platformun gereğine işaret etmiştir. 1988 Kasım ayında Komisyon Ekonomik ve Sosyal Komite'ye bu temel sosyal hakların belirlenmesi görevini vermiştir. Ekonomik ve Sosyal Ko-

mite, 22 Şubat 1989 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerine, Avrupa Sosyal Şartı'na ve Avrupa Güvenlik Yasası'na konu olan temel hakların esas alınmaları, yeni haklar yaratılmaması yolunda görüş belirtmiş, Avrupa Parlamentosu ise tek pazarın sosyal boyutu hakkında 23 Şubat 1989 tarihli raporunda bir metnin kabulünün önemini vurgulamıştır. Parlamento'ya göre; tanımlanan sosyal haklar, referans noktası ve hukuki bir araç olmanın yanı sıra işçi ve işveren tarafı için de pazarlıklara temel oluşturacaktır.

Topluluk Sosyal Şart'ının içerdiği başlıca konular şunlardır (Süral 1990):

- Serbest Dolaşım Hakkı (Md. 1, 2, 3)
- İstihdam ve ücretler ( Md. 4, 5, 6)
- Yaşam ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi ( Md. 7, 8, 9)
- Sosyal Güvenlik (Md. 10)
- Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakkı (Md. 11,12,13)
- Mesleki Eğitim (Md. 15)
- Erkek-Kadına Eşit Muamele (Md. 16)
- Çalışanların Bilgilendirilmesi, Çalışanlara Danışılması ve Çalışanların Yönetime Katılması ( Md. 17,18,19)
- Çocukların ve Gençlerin Korunması (Md. 20, 21, 22, 23)
- Yaşlı Kişiler ( Md. 24, 25)
- Engelli Kişiler ( Md. 26)

Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı, Avrupa sosyal alanının inşasına verilen önemin 11 üye devletin devlet veya hükümet başkanlarınca resmen deklar edildiği, sosyal konsensusun gereğinin vurgulandığı bir belgedir. Şart, çalışanların hakları ve çalışma koşulları açısından standartlaşmanın sağlanması yolunda bir adımdır. Temel sosyal haklar modeli çizilmektedir. Şart, yeni hak ve ilkeler getirmemekte, sosyal alanda sağlanmış bulunan temel hak ve ilkeleri belirle-

mekte, bunları garanti altına almakta ve böylece çizilen model bir asgari model oluşturmaktadır.

Bu değerlendirmeden sonra şunu söylemek mümkündür: Avrupa Konseyi'nin Avrupa Sosyal Şartı hukusal bir belgedir, yani onu onaylayan tüm devletleri bağlayan bir sözleşmedir. Oysa Topluluk Şartı, Strasbourg doruğu 11'inin ikinci derecelik (subsidiarite) ilkesine uygun olarak;

- Ulusal düzeyde (mevzuat, sözleşmeler gibi) bu amaçla varolan geleneksel araçlarla ve,
- Topluluk düzeyinde, Komisyon'un önerileri temeline dayalı olarak Bakanlar Konseyi'nce kabul edilecek uygun hukuksal belgelere başvurarak, bu belgede yer alan temel sosyal hakların korunması amacını izleme yükümlülüğünü üstlendikleri siyasal bir açıklama oluşturur. Yani Topluluk Şartı, topluluğun sosyal boyutunun gerçekleştirilmesinde resmi bir temel oluşturur. Topluluk şartı yalnızca çalışanların sosyal haklarını amaçlar ve çoğu kez Avrupa Sosyal Şartı'nın ve onun 1988 Protokolü'nün kapsadığı konuların gerisinde kalır. Öte yandan Topluluk Şartı, Avrupa Sosyal Şartında yer almayan serbest dolaşım ilkelere ilişkin kimi özel kurallar öngörmüştür ( Fuchs, 1993).

### 5. Maastricht Antlaşması

1980'lerin sonlarında 1992'nin sosyal boyutu üzerine uzayan siyasal tartışma yeni bir aşamaya girmiştir. 1991 yılında Bakanlar Konseyi'nin Luxembourg Başkanlığı, Bakanlar Konseyi'nin ekonomik, parasal ve siyasi bir birlik hakkındaki görüşmelerin tekstini ' non- paper' adı altında yayınladı. Bu tekste, Luxembourg başkanlığı Roma Antlaşmasının sosyal politika ile ilgili 3. başlığı için bir dizi incelemeler yapılmasını ö-

nerdi. Birçok bakımdan yeniden incelenen sosyal politikayla ilgili maddeler Avrupa Parlamentosu'nu, Topluluk sosyal politikasının amaçlarının oluşturulmasında, örgütlenmiş çıkarlar (işçi- işveren) arasında danışmanın artırılmasında ve ortak bir mesleki eğitim politikasının uygulanmasında daha geniş bir rol üstlenmeye sevk etti. 'Non- Paper', çoğu durumda Bakanlar Konseyinde nitelikli çoğunlukla oylamay ve süregelen Avrupa Parlamentosu ile işbirliği prosedürünün kullanımını öngördü (Centurini, 1992).

9- 11 Aralık 1991 tarihinde gerçekleşen Maastricht Zirvesi'nde on iki ülkenin devlet ya da hükümet başkanları Avrupa Birliği Antlaşması üzerinde görüş birliğine vardılar. Maastricht ya da Avrupa Birliği Antlaşması 7 Şubat 1992'de imzalandı. Böylece Avrupa Birliği'nin hukuki temelleri atılmış oldu. Söz konusu hukuki dönüşüm, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'nı değiştiren ve siyasi ve ekonomik nitelik taşıyan biri siyasi birlik diğeri ekonomik birliğe ilişkin olmak üzere iki sözleşmenin Topluluğa üye ülke devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanmasıyla sağlandı. Maastricht Zirvesi'nde ek bir protokol ile İngiltere'ye kendi Parlamentosunun kararı halinde para birliği dışında kalması seçeneği tanınmıştır. Danimarka ise kendi anayasası gereği olarak para birliğine katılma kararını referandumla belirleyecektir. Avrupa Birliği'nde üzerinde anlaşma sağlanan belli başlı konular şunlardır (Nuray, 1992):

- Ekonomik ve parasal birliğin tamamlanması,
- Topluluğun nispeten fakir ülkelere yardım fonu,

- Ortak dış politika,
- Ortak savunma ve güvenlik politikası,
- Federalizm yerine sıkı birlik,
- Sosyal konular,
- Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması,
- Ortak vize uygulaması.

Maastricht Zirvesi'nde Antlaşmanın sosyal politika konularında getirdiği yenilik ve değişiklikler ise iki noktada toplanabilir (Dülger, 1991):

- Avrupa Topluluğunun sosyal politika konularındaki yetkisinin yeniden gözden geçirilmesi,
- Sosyal Politika hakkındaki 14. Protokol

### 5.1. Avrupa Topluluğunun Sosyal Politika Konularındaki Yetkisinin Yeniden Gözden Geçirilmesi

Topluluğun sosyal politika yetkisinin revizyonu sonucu 'sosyal politika' hakkındaki hükümlerin yer aldığı 3. başlık değiştirilmiş, 4. başlık 'sosyal politika, öğretim, mesleki eğitim ve gençlik' adını almıştır (Dülger, 1989). 4. başlığın getirdiği değişiklikler ve yenilikler şunlardır:

Tek Avrupa Senedi ile Roma Antlaşması'nın 3. başlığında yer alan 'sosyal politika' bölümüne eklenen 118 a maddesinin 1. Bendi şu metinle değiştirilmiştir: '1'nci Fıkra ile değiştirilen hedefin gerçekleşmesine katkıda bulunmak için, Konsey 189 c Maddesinde ele alınan usul uyarınca ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra karar vererek, yönergeler aracılığı ile her üye devletteki mevcut koşulları ve teknik düzenlemeleri dikkate alarak, kademeli olarak uygulanabilir asgari yükümlülükleri belirler'. Oysa, Roma Antlaşması'nda aynı maddede; öngörülen amaçları gerçekleştirmeye katkıda bulunmak için Konsey'in, Komisyon'un önerisi üzerine Avrupa Par-

lamentosu ile işbirliği halinde ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra nitelikli çoğunlukla yönergeler çıkaracağı belirtilmişti (Dülger, 1989).

Görüldüğü gibi Maastricht, Konsey tarafından asgari kuralları belirleyecek yönergeler çıkarılırken 189c'de öngörülen usul uyarınca hareket edileceğini belirlemektedir. 189c maddesi ise yeni antlaşma ile eklenmiştir. Roma Antlaşması'nın 189'ncü maddesinde Avrupa Parlamentosu'na karar mekanizmasında yer verilmemekte iken Maastricht Antlaşmasında amaçların gerçekleştirilmesi için karar alma prosedüründe Avrupa Parlamentosuna yer verilmektedir (189a,189b,189c) (IKV, 1992).

Maastricht'in 34. Maddesi ile Roma Antlaşması'nda yer alan Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili Madde 123 değiştirilmiştir. Roma Antlaşması'nda Avrupa Sosyal Fonunun amacı, Topluluk içinde işçilerin mesleki ve coğrafi hareketliliğini ve istihdam kolaylıklarını arttırmak olarak öngörülmüştü. Maastricht ile bu amaca, 'sanayi değişimlerine ve üretim sistemlerinin evrimine, özellikle mesleki eğitim ve mesleği yeniden canlandırma yolu ile uyum sağlamlarını kolaylaştırmak' amacı da eklenmiştir (Bozkurt, 1996). Böyle bir amacın eklenme nedeni kuşkusuz Topluluğun en büyük sorunu olan işsizliktir.

Antlaşma'nın 37'nci maddesi 125'nci maddeyi şu metinle değiştirmiştir: 'Konsey, 189 c Maddesi'nde ele alınan usul uyarınca ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra, Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili uygulama kararlarını kabul eder'.

Roma Antlaşmasında 126, 127, 128'nci maddelerde yer alan düzen-

leme, Maastricht antlaşmasında 126 ve 127'nci maddelerde 'öğretim, mesleki eğitim ve gençlik' alt başlığı altında değiştirilmiştir. Maastricht Antlaşması'nın 36. Maddesi ile 'öğretim, mesleki eğitim ve gençlik' adı altında bir bölüm eklenmiştir. Antlaşma'nın 126'ncü Maddesi öğretimi, 127'nci Maddesi ise mesleki eğitimi düzenlemektedir.

Maastricht'in 126'ncü maddesi Roma Antlaşması'nda olmayan öğretim ile ilgili hükümler içermektedir. Maddenin ilk paragrafı şöyledir: 'Topluluk, öğretimin içeriği ve öğretim sisteminin örgütlenmesinin yanı sıra ve dil çeşitliliği de dahil olmak üzere, üye devletlerinin sorumluluklarına tamamen riayet ederek ve gerektiğinde faaliyetleri tamamlayıp destekleyecek şekilde üye devletlerarası işbirliğini teşvik edip, nitelikli bir öğretimin gelişmesine katkıda bulunur.'

126'ncü Madde bu yönelimiyle, Topluluğa üye devletlerin öğretim sistemlerini destekleyici ve aralarındaki işbirliğini teşvik edici görevler vermektedir. Topluluğun bu faaliyetlerinin amaçları 2'nci paragrafta şu şekilde verilmiştir (IKV, 1992):

- Üye devletlerin dillerinin öğretilmesi ve yaygınlaştırılması yoluyla, öğretimde Avrupa boyutunu geliştirmek,
- Diplomalara ve öğretim sürelerinin akademik olarak tanınmasını teşvik etmekte dahil olmak üzere, öğrencilerin ve öğretim üyelerinin hareketliliğine olanak tanımak,
- Öğretim birimleri arasında işbirliğini iyileştirmek,
- Üye devletlerin öğretim sistemlerinin ortak sorunları üstüne bilgi ve deneyim değişimini geliştirmek,
- Gençlerin değişimi ile sosyal eğitim animatörlerini desteklemek,
- Uzaktan öğretimin gelişmesini teşvik etmek.



Topluluğun öğretim ile ilgili faaliyetlerinin altında yatan etmen, Tek Pazar'ın sağladığı serbest dolaşımının tam olarak sağlanabilmesidir ve bunun şartı ise üye devletlerde mesleki niteliklerin ve okul diplomalarının karşılıklı şekilde tanınmasıdır. Toplulukta diplomaların eşdeğerliliğine yönelik bu yönde bir çalışmaya 70'li yıllarda başlanmıştır (Teague, 1989). Maastricht Antlaşması sadece yürütmekte olan faaliyet ve girişimlere, bu konuda yürütülen çalışmalara yasal bir çerçeve kazandırmıştır (Centurini, 1992).

126'ncı Madde'nin son paragrafı ise yukarıda sayılan amaçların gerçekleşmesine katkıda bulunmak için Konsey'in 189 b Maddesi'nde ele alınan usul uyarınca ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ne danıştıktan sonra, üye devletlerin hukuki ve düzenleyici hükümlerinin her türlü uyumlulaştırılması haricinde teşvik edici faaliyetleri belirleyeceği ve komisyonun önerisi üzerine, nitelikli çoğunluk esası ile tavsiyeler yapacağını belirtmektedir (IKV, 1992).

189 b Maddesinde öngörülen usul şöyledir: Komisyon Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e bir öneri sunar. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü aldıktan sonra nitelikli çoğunluk esasıyla ortak bir tavır belirler. Bu ortak tavır Avrupa Parlamentosu'na Konsey ve Komisyon'un tavır gerekçeleri ile birlikte sunulur. Parlamento ortak tavır benimserse tasarruf kesin hale gelir. Ayrıca veto etme yetkisi de verilmiştir. Ayrıca, Parlamento üyelerinin mutlak çoğunluğu ile ortak tavır reddedilebilir. Parlamento Konsey'e değişiklikler de önerebilir. Eğer Konsey nitelikli çoğunluk ile bu değişiklikleri kabul e-

derse ortak tavrı değiştirip ilgili tasarrufu benimser. Komisyon değişiklikleri kabul etmeyip, olumsuz görüş bildirirse Konsey oy birliği esasına başvurur, kabul edilmezse Avrupa Parlamentosu ve Konsey temsilcilerinden meydana gelen Uzlaşma Komitesi toplanır.

127'nci md. mesleki eğitim politikası hakkındadır. Buna göre, Topluluk üye devletlerin sorumluluk alanlarına riayet ederek üye devletlerin faaliyetlerini destekleyip, tamamlayacak bir mesleki eğitim politikasını yürürlüğe koyacaktır. Maddenin ikinci paragrafından Topluluğun bu faaliyetinin esas amacının mesleki eğitim ve mesleki yeniden yönlendirme yolu ile sanayi değişimlerine uyumu kolaylaştırmak olduğu anlaşılmaktadır (IKV, 1992). Ayrıca istihdam piyasasına giriş ve yeniden girişi kolaylaştırmak amacıyla temel mesleki eğitim ve sürekli mesleki eğitimi iyileştirmek, eğitim birimleri ile işletmeler arasında işbirliğini canlandırmak, üye devletler arasında ve üçüncü ülkelerle, uzmanlık örgütleriyle işbirliğinin desteklenmesini de amaçlamaktadır.

Son paragrafta Konsey'in, üye devletlerin hukuki ve düzenleyici hükümlerinin her türlü uyumlulaştırılması haricinde, hedeflerin gerçekleştirilmesi için önlemler alacağı belirtilmektedir. Bu önlemlerin alınması ise 189 c Maddesi'ndeki usul uyarınca ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışılması şeklinde olacaktır.

Roma Antlaşması'nda mesleki eğitim politikasından Madde 128'de söz edilmekte, 'Komisyon'un önerisi üzerine, Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra Konsey, ulusal ekonomilerin olduğu kadar Ortak Pazarın da uyumlu kalkınmasına yar-

dım edilebilecek bir ortak meslek eğitim politikasının yürürlüğe konması için genel ilkeleri saptar' ifadesi ile, bu politikanın amaçlarına ayrıntılı bir açıklama getirilmemektedir.

## 5.2. Sosyal Politika Hakkında 14. Protokol

Topluluğa üye ülkelerin sosyal koşullarının yakınlaştırılmasına İngiltere karşı çıktığı için İngiltere dışındaki üye devletler 'Birleşik Krallık Dışında Avrupa Topluluğu Üyesi Devletler Arasında Kabul Edilen Anlaşma' ile bu konuda bir anlaşmaya varmıştır. Onbir üye devlet bu anlaşmada 1989 Sosyal Şartı'nın uzandıği yolda devam etme isteklerini belirtmişlerdir. Ek bir protokolde İngiltere diğer devletlerin Topluluk kurumları, prosedürleri ve mekanizmalarının çatısı altında ortak bir sosyal politikayı sürdürmelerini kabul etmiştir. Buna göre İngiltere sosyal politika konularında diğer devletleri engellemeyecek, oylamaya katılmayacak ve bu yolla kabul edilen kurallar İngiltere'de uygulanabilir olmayacaktır (CEC, 1992a). Anlaşmada, sosyal politikaya ilişkin amaçlar şöyle açıklanmaktadır.

- İstihdam, yaşam ve çalışma şartlarının geliştirilmesi,
- Uygun sosyal koruma,
- Çalışanlar ve işyeri yönetimi arasında sosyal diyalogun artırılması

Anlaşmaya göre, Konsey genelde 'nitelikli çoğunlukla', bazı konularda ise 'oybirliği' ile karara varacaktır. Konsey nitelikli çoğunlukla şu konularda direktifler çıkarabilecektir.

- Sağlık ve hijyen korunması,
- İş ortamının geliştirilmesi için asgari şartlar,
- Çalışma koşulları,
- Çalışanların bilgi edinme ve danışma hakkı,

- Mesleki eğitimde ve iş piyasasında kadın-erkek eşitliği.

Diğer alanlarda Konsey oybirliği ile hareket etmek zorundadır. Bu alanlar:

- Sosyal güvenlik,
- Sosyal korunma,
- İş akdi sona erdirildiği zaman korunma,
- İşçilerin ve işverenlerin çıkarlarının toplu olarak savunulması ve temsildir.

Ücret, örgütlenme hakkı, grev ve lokavt konusundaki hükümler bunların dışında tutulmuştur. Konsey ayrıca topluluk topraklarında yasal olarak ikamet etmeyen topluluk üyesi olmayan ülke vatandaşlarının istihdam koşulları ile ilgili olarak oybirliği ile hareket edecektir. Konsey istihdam yaratılması için mali katkılarda bulunabilir. Bununla birlikte her üye devlet, birlikte kararlaştırılan asgari düzenlemelerden daha ileri koruma tedbirleri uygulayabilir (CEC 1992b).

Maastricht Antlaşması'na eklenen ve subsidiarite ilkesini tanımlayan Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 3 b Maddesinin 2 ve 3'üncü fıkraları ise şöyledir: 'Münhasıran kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda 'subsidiarite' ilkesi uyarınca Topluluk ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilmeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibariyle topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz'. Subsidiarite söz konusu olduğu zaman öncelikle yerel organların sonra ulusal organların Topluluğun amaçları yönünde aktif karar almaları düşünülmektedir. Bu

organlar böyle bir karar alamıyorlar ise Topluluk otoritesi müdahil olacaktır. Şüpheli yok ki ortak politikalar ile Topluluğun koordinatör rol oynadığı durumlar ulusal egemenlik kavramı ve subsidiarite açısından ayrı önem taşır. Aslında yerel otorite ve ulusal otorite Topluluk amaçlarına uygun bir şekilde karar alıyorsa Topluluk otoritesinin karar almasına ihtiyaç duyulmayacaktır. Bu gerçekleşmezse Topluluk otoritesi müdahale edecektir (Bozer, 1992). Tanımlanan bu ilke yine de yeterince açık sayılamaz. Çünkü hedeflerin yeterli biçimde gerçekleştirilebilmelerinin ölçüsü belirgin değildir (Bozkurt, 1993).

Özet olarak belirtmek gerekirse; Maastricht Antlaşması, Topluluğun sosyal politikasına ilişkin en önemli katkıyı, hassas konulara ilişkin (sosyal güvenlik, sendikal haklar, yönetime katılma, işten çıkarmalar) kararların oybirliği ile alınması yönünde bir prosedür değişikliği ile yapmıştır. Antlaşma, Topluluk sosyal politikasının geleneksel hedefleri olan, çalışanların serbest dolaşımı, kadın ve erkek arasında mesleki alanda fırsat eşitliği, örgütlenme hakkı, güvenlik ve hijyen, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi teyit etmekte, bu geleneksel hedeflere öğrenim ve mesleki eğitim, ekonomik ve sosyal bütünleşme ve sosyal diyalog ise eklemiştir.

- Öğretim ve Mesleki Eğitim: Amaç, sanayiinin yapısal değişimlere uyumu ve uygun mesleki eğitim ve hizmet içi eğitim programlarının düzenlenmesi.
- Ekonomik ve Sosyal Bütünleşme: On iki üye ülke arasında kalkınma düzeyi farklılıklarının giderilmesi için en geri kalmış dört ülkeye (Yunanistan, Portekiz, İrlanda, İspanya) yönelik yeni bir dayanışma ve uyum fonunun kurulması kararlaştırılmıştır.

- Sosyal Diyalog: Antlaşmaya Ek Protokol'de Avrupa sosyal yasalarının hazırlanmasına Avrupa çapındaki ve ulusal düzeydeki sosyal tarafların katılımı öngörülmektedir.

Maastricht Antlaşması ile Topluluğun çok önceden başladığı ve yürütmekte olduğu faaliyet ve girişimlerine yasal bir çerçeve kazandırılmıştır. Ayrıca Antlaşma, öğretim ve mesleki eğitim, ekonomik ve sosyal bütünleşme ile sosyal diyalog konularında sadece tedbirler alınmasını öngörmektedir. Topluluk daha bağlayıcı kararlar alamayacaktır. Çünkü yeni getirilen 'subsidiarite' ilkesi devletlerin bu konulardaki yetkilerinin kendilerinde kalmasını gerektirmekte, ikinci olarak topluluk içindeki gelişmişlik farklılıkları tek tip yasalar çıkarılmasını imkansız hale getirmektedir.

Sosyal alanda ulaşılmak istenen hedef, tam entegrasyon değil, üye ülkeler arasında sosyal mevzuatların uyumlulaştırılması ve sıkı bir işbirliği ile sosyal diyalogun sağlanmasıdır. Avrupa sosyal alanının oluşturulması aşamasında sosyal farklılıkların giderilmesi ve bu alanda tüm üye devletler için en üst düzeye çıkarılması, gelişmişlik düzeyi daha düşük olan ülkelerin elde etmiş oldukları hak ve imkanlarının da güvence altına alındığı bir sosyal düzenlemeler bütünü oluşturulmasıdır.

## SONUÇ

Avrupa Birliği'nde sosyal politika konusunda ciddi adımların atılması oldukça yenidir. Sosyal politikanın ikincil plana itilmiş olması büyük ölçüde sosyal politikanın yakın zamanlara kadar ekonomik politikaların yalnızca bir fonksiyonu olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunda kurucu antlaşmalarda sosyal

politika konusunda topluluk yetkilerinin sınırlı olmasının da rolü olmuştur. Nitekim ekonomik ve teknik işbirliği, ortak politik karar verme sürecinin ilk aşamasını oluşturmuştur.

Ancak Avrupa Birliği'nin salt bir ekonomik birlik olmadığıнын, aynı zamanda sosyal bir birlik olmasının gerekliliğinin anlaşılmasından sonra sosyal uzlaşının önemi kabul edilmeye başlamıştır. Avrupa'da ekonomik birliğin oluşması anlamında sosyal taraflar arasında güçlü bir görüş birliğinin bulunduğu kuşku yoktur. Ancak aynı görüş birliğinin, sosyal politika konusunda da varolduğu söylenemez.

Gerçekte sosyal taraflar, Avrupa Birliğinin sosyal sorunlarının çözümünde sosyal diyalogun sağlanmasının önemli bir etken olduğu görüşünde olmakla birlikte, Avrupa Birliği düzeyinde bir sosyal politika yaratılabilmesi için gerçekleştirilecek düzenlemelerin hangi koşullar ve hangi yöntemler doğrultusunda oluşturulacağı konusunda anlaşamamaktadırlar. Denilebilir ki, bugün için Avrupa Birliğinde bütünlüklü bir sosyal politikaya ulaşılmamış olması, sosyal taraflar arasında görüş birliğinin henüz varolmadığının önemli bir işaretidir.

## KAYNAKÇA

Archer Clive ve Fiona Butler. (1992) The European Community Structure and Process.  
Aslantepe, Cengiz. (1989) Avrupa Topluluğunda Sosyal Politikalar, ATAUM.  
Barışık, Ayfur. (1988) Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikaları, ATAUM.  
Bozer, Ali. (1992) "Maastricht Zirvesinden Sonra Avrupa Topluluğu", Konferanslar Serisi (1)  
Bozkurt, Güvenç. (1989) "Avrupa Entegrasyonunun Sosyal Boyutları" Avrupa Entegrasyonu: Politik, Ekonomik, Sosyal ve Askeri Boyutları Semineri, ATAUM Araşt. Dizisi Yay. No: 6.

Bozkurt, Ömer. (1993) "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 1.

Bozkurt, Ömer. (1995) "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliğinin Geleceği" Avrupa Birliği El Kitabı, TC Merkez Bankası, AB ve Türkiye AB İlişkileri Semineri, 20-31 Mart.

Canbolat, İbrahim. (1995) Uluslarüstü Siyasal Sistem (Avrupa Birliği Örneği), Ezgi Yayınları.

CEC. (1992a) European Union, Luxembourg.

CEC. (1992b) The Single Market in Action.

Centurini, Patrich. (1992) The European Social Dimension, FC Publications, Brussels.

Duparc, Christiane. (1992) Avrupa Topluluğu ve İnsan Hakları.

Dülger, İlhan. (1989) Avrupa Topluluğunda Sosyal Politikasında Değişme Eğilimleri ve Sebepleri, ATAUM.

Dülger, İlhan. (1991) Avrupa Topluluğunda Sosyal Politika, Geçiş Dönemi Özellikleri, ve 21. Yüzyılda Hedef Alınan Toplum, DPT, Ankara.

Fuchs, Klaus. (1993) "Avrupa Sosyal Şartı: Günümüzdeki Durum ve Perspektifler" Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, TODAİE, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, (çev: Mesut Gülmez).

Gökdere, Ahmet. (1990) Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na Sosyal Entegrasyonu Sorunu.

Gülmez, Mesut. (1990) Avrupa Sosyal Şartına Genel Bir Bakış ve Türkiye' İnsan Hakları Yılı, TODAİE.

Gülmez, Mesut. (1996) "İnsan Hakları Belgelerinde Sendikal Hak ve Özgürlükler", A.Ü SBF Doktora Ders Notları.

Günuğur, H. (1993) Avrupa Topluluğunda ve Türkiye Avrupa Topluluğu İlişkilerinde İşçilerin Serbest Dolaşımı, ATAUM.

İktisadi Kalkınma Vakfı. (1992) Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma (çev:Can Baydarol), İKV Yay.

Modellemeler, M; Wise, R ve Gibb. Single Market to Social Europe, 1994.

Nuray, H. (1992) "Maastricht Antlaşmaları", A.Ü ATAUM Ekonomik ve Mali Politikalar Uzmanlık Raporu.

Süral, Nurhan. (1990) Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Topluluğu Şartı (AT Sosyal Şartı) ve Avrupa Sosyal Şartı, ATAUM.

Teague, Paul. (1989) European Community Social Policy.

TODAİE, (1993) Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, TODAİE.